

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE 3(43) 2018, s. 349–360

doi:10.4467/20843968ZP.18.023.8809

www.ejournals.eu/Zarzadzanie-Publiczne*Maciej Głogowski*

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

e-mail: maciej.glogowski@orangehill.pl

UCHWAŁY KRAJOBRAZOWE NARZĘDZIEM WALKI Z GETTOIZACJĄ PRZESTRZENI MIEJSKIEJ W POLSCE

Abstract

Landscape resolutions, as a tool for counteracting ghettoization of urban spaces in Poland

Urban development is undeniably connected with deciding about the direction of changes that take place in the urban space. Currently, the challenge for local decision-makers is to create an attractive urban space, free from negative phenomena among which one of the most disturbing is ghettoization. The aim of this article is to present the subject of the progressive ghettoization of the Polish cities' space and try to stop this process by local authorities with the use of legislative tools, such as so-called landscape resolutions. It supplements the discourse over public policies carried out by public administration bodies in counteracting the negative effects of the appropriation of urban space. The article was based on the analysis of selected domestic and foreign literature as well as the analysis of the content of legal acts and their projects. It fits into the research gap, consisting in the lack of a synthetic approach to the issue of ghettoization, presenting the current state of work on solutions in this area in selected Polish cities.

Keywords: urban space, ghettoization, gated communities, public policies, landscape resolutions

Streszczenie

Rozwój miast zawsze wiąże się koniecznością podejmowania decyzji o kierunku zmian w przestrzeni miejskiej. Obecnie wyzwaniem dla decydentów jest stworzenie atrakcyjnej przestrzeni miejskiej, wolnej od negatywnych zjawisk, spośród których jednym z najbardziej niepokojących jest gettoizacja. Celem artykułu jest przybliżenie tematyki postępującej gettoizacji przestrzeni polskich miast oraz prób powstrzymania tego procesu przez władze lokalne za pomocą narzędzi legislacyjnych, jakimi są tzw. uchwały krajobrazowe. Stanowi on uzupełnienie dyskursu nad politykami publicznymi organów administracji publicznej w przedmiocie przeciwdziałania negatywnym skutkom zawłaszczania przestrzeni miejskiej. Artykuł powstał na podstawie analizy wybranej literatury krajowej i zagranicznej, a także treści aktów prawnych i ich projektów. Powinien choć trochę zmniejszyć lukę badawczą, jaką stanowi brak synte-

tycznego ujęcia problematyki gettoizacji prezentującego aktualny stan prac nad rozwiązaniami w tym obszarze w wybranych miastach Polski.

Słowa kluczowe: przestrzeń miejska, gettoizacja, osiedla zamknięte, polityki publiczne, uchwały krajobrazowe

Wprowadzenie

Ostatnimi laty w polskich miastach widoczny jest coraz szybszy przyrost liczby osiedli grodzonych (tzw. *gatted communities*). Mamy do czynienia z tzw. gettoizacją przestrzeni miejskiej, czyli zawłaszczaniem przez wybrane grupy interesariuszy części przestrzeni miasta na własny użytek. Skutkuje to zmianami urbanistycznymi i społecznymi, które zaczęły też dostrzegać władze lokalne. Realizując właściwe sobie polityki publiczne, wykorzystują one dostępne narzędzia prawa miejscowego, aby przeciwdziałać tym negatywnym skutkom. Najistotniejszym orężem w ręku samorządów są uchwały krajobrazowe. Ich przedmiotem jest ochrona krajobrazu miasta przez kompleksowe podejście do zagadnień, które do tej pory były rozproszone, jeśli chodzi o właściwość organów administracji samorządowej. Mają one oddziaływać na poprawę estetyki miast, podniesienie walorów urbanistycznych przestrzeni miejskiej oraz poprawę relacji społecznych, m.in. przez regulowanie kwestii stawiania ogrodzeń, małej architektury czy uporządkowanie lokalizacji, formy i innych elementów sytuowania reklam w przestrzeni miejskiej.

Przestrzeń miejska a przestrzeń publiczna

Jak podaje Stanisław Liszewski [1997: 60], przestrzeń miasta stanowi „nie tylko rodzaj surowca, czy swego rodzaju bazę dla powstawania zagospodarowania miejskiego [...], ale i czynnik określający możliwości ekspansji zdolności twórczych jego użytkowników oraz jeden z ważniejszych wymiarów intensyfikacji wszelkich działalności. Jest jednoznacznie wyróżniającym się fragmentem przestrzeni geograficznej”, który „tworzą ludzie, grupy społeczne, instytucje, systemy działań itp.” [Ślodziński, 2001: 15]. Przestrzeń miejska jest warunkiem istnienia środowiska miejskiego [Majer, 2010: 117], determinującego zachowania wszystkich grup użytkowników miasta, które funkcjonując w tym otoczeniu, wzajemnie na siebie oddziałują.

Przestrzeń publiczna z kolei została zdefiniowana w Karcie Przestrzeni Publicznej [2009: 2] w kategoriach społeczno-ekonomicznych jako „dobro wspólnie użytkowane, celowo kształtowane przez człowieka, zgodnie ze społecznymi zasadami i wartościami – służące zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnych i ponadlokalnych. O publicznym charakterze przestrzeni decyduje zbiorowy sposób

jej użytkowania”. Artykuł 2 Ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mówi, że

[...] ilekroć w ustawie jest mowa o obszarze przestrzeni publicznej, należy przez to rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Zarządzanie przestrzenią publiczną stanowi istotną część strategii wizerunkowej miasta. Obejmuje zarówno kwestie ładu i estetyki, jak i organizacji życia w tej przestrzeni. Dobrze zorganizowana przestrzeń publiczna tworzy atrakcyjne środowisko mające wpływ na inne części miasta [Tylińczak, Włoszczyński, 2014].

Gettoizacja przestrzeni miejskiej

Omawianie zjawiska gettoizacji należy zacząć od wyjaśnienia, czym jest tzw. getto miejskie. Marek S. Szczepański oraz Weronika Ślęzak-Tazbir [2007: 34–35] definiują je jako „obszar w przestrzeni miejskiej, odrębny od otoczenia, który możemy opisać i wyróżnić za pomocą specyficznych, jemu tylko przynależnych cech”. Chodzi o takie cechy, jak:

- wyraźne wyodrębnienie przestrzenne (fizyczne – płoty, mury, bramy, oraz mentalne – poczucie odmienności opisywanego obszaru w stosunku do jego otoczenia),
- względna homogeniczność statusowa mieszkańców danego obszaru,
- poczucie odrębności społecznej i świadomościowej, jakie mają ludzie zamieszkujący określony teren,
- odczuwanie enklawowości, czyli wyłączenia — zarówno przez mieszkańców obszaru, jak i obserwatorów zewnętrznych,
- niska przenikalność pomiędzy wyłączonym obszarem getta a jego otoczeniem [Szczepański, Ślęzak-Tazbir, 2007: 34–35].

Posługując się kryterium historycznym, można wyróżnić getta przednowoczesne, nowoczesne i ponowoczesne [Pirveli, Rykiel, 2007: 74–77]. W naszych rozważaniach najistotniejsze jest znaczenie getta ponowoczesnego, które może przybrać formę enklawy dobrobytu w postaci strzeżonego osiedla, opartego na zasadzie dobrowolnej izolacji i wykluczenia zamożniejszych członków społeczności.

Osiedla zamknięte a problem zawłaszczania przestrzeni miejskiej

Dominik Owczarek przytacza definicję zamkniętych osiedli Sarah Blandy i innych [2003: 2]:

Zamknięte osiedla to otoczone murem lub płotem jednostki mieszkalne, do których publiczny dostęp jest ograniczony, często strzeżone przy zastosowaniu monitoringu (telewizja przemysłowa, CCTV) i/lub specjalnego personelu, zwykle regulowane dokumentami, które zobowiązują mieszkańców do określonych zasad współżycia sąsiedzkiego [za: Owczarek, 2011: 366].

Jak zauważa Anna Gąsior-Niemiec, przy próbie uporządkowania i typologizacji osiedli zamkniętych warto wziąć pod uwagę kryterium zaproponowane przez Georga Glaszego, oparte na cechach fizycznych osiedli zamkniętych i cechach projektu architektonicznego, według którego powstały [Gąsior-Niemiec i in., 2007: 15]. Zgodnie z nim można wyróżnić:

- zamknięte apartamentowce,
- zamknięte wielobudynkowe zespoły mieszkalne, które dzielą się na trzy typy:
 - zespoły oddzielnie stojących domów jednorodzinnych,
 - zespoły domów szeregowych,
 - zespoły wielopiętrowych budynków mieszkalnych [Wołk, 2012: 27].

Osiedla grodzone są symptomem poważnego kryzysu społecznego i anomii, ukazują upadek wartości, norm i reguł życia społecznego, na których opierał się globalny sukces europejskiej (zachodniej) cywilizacji. Wieszczą one społeczeństwu, które weszły w etap późnej nowoczesności, że najpewniej stoją one w obliczu przejścia ze stanu państwa powszechnego dobrobytu do stanu powszechnej (Hobbesowskiej) wojny każdego z każdym [Gąsior-Niemiec i in., 2007: 6].

Zdaniem autorów osiedla grodzone „stanowią albo przestrzenną ilustrację społeczeństwa ryzyka [...] albo kolejną cegiełkę w budowie miasta-karceru, które już dawno temu zostało uznane za dominujący społeczno-przestrzenny paradygmat organizacyjny społeczeństwa w dobie nowoczesności” [Gąsior-Niemiec i in., 2007: 6].

Części miast, w których dominują grodzone osiedla, składają się często z oddzielonych od siebie płotem wysp bloków, podłączonych pod drogowy system komunikacji pozwalający dotrzeć do centrum. Niejednokrotnie ich plany urbanistyczne nie przewidują (lub ograniczają je do minimum) przestrzeni publicznych dobrej jakości, gdzie może się toczyć życie społeczne. Brak jest placówek edukacyjnych, obiektów sportowych, usługowych. Ta forma zamieszkiwania wiąże się też ze specyficznymi wzorcami życia społecznego, które nastawione jest na postępującą indywidualizację i prywatyzację zachowań oraz koncentrację na zaspokajaniu wyłącznie potrzeb rodziny lub własnych [Owczarek, 2011: 366].

Sama budowa osiedli grodzonych nie wymaga nakładów finansowych od władz miasta, jednak muszą one im zapewnić infrastrukturę techniczną. Inwestycje te prowadzone są na zewnątrz osiedli grodzonych, ale służą głównie ich mieszkańcom. Inaczej mówiąc, są opłacane ze środków publicznych, a wykorzystywane tylko przez konkretną grupę mieszkańców [Hardek, 2015].

Zamknięte osiedla budowane są najczęściej na obrzeżach miast i na obszarach podmiejskich, przez co wpisują się w ogólny proces suburbanizacji. Maria Lewicka i Katarzyna Zaborska [2007] zauważają jednak, że gettoizacja dotyczy nie tylko nowo powstających osiedli, ale również tych, które już istnieją. W ten sposób proces grodzienia osiedli następuje też w centralnych częściach miasta, dopełniając zbiór niedostępnej przestrzeni, która potencjalnie mogłaby spełniać funkcje publiczne.

Gettoizacja ma nie tylko fizyczny, ale i społeczny wymiar. Zdaniem użytkowników i właścicieli mieszkań usytuowanych wewnątrz osiedli zamkniętych zaletami takiego rozwiązania są bezpieczeństwo mieszkańców, poczucie komfortu, estetyka miejsca i dbałość o nie. Mieszkańcy tych osiedli, pytani o korzyści wynikające z życia w zamkniętej przestrzeni, zwracają uwagę także na to, że nie mają tu wstępu osoby nieupoważnione i niechciane (domokrądcy, kolporterzy reklam itd.).

Jednak główną wadą takich osiedli jest to, że stanowią swego rodzaju wyspy, a budową i funkcją przypominają getta. Poczucie bezpieczeństwa jest tutaj złudne. Płot wcale nie chroni przed złodziejem. Raczej wskazuje, że mamy coś wartościowego, coś, co należy chronić. Zdarza się, że na strzeżonych osiedlach jest więcej kradzieży niż na zwykłych [Hardek, 2015].

Izolacja nie jest zatem sposobem na zapewnienie bezpieczeństwa. Rodzą się podziały na mieszkających na osiedlu grodzonym i poza nim. Prowadzi to do fragmentaryzacji miasta, która przejawia się zamykaniem ulic lub ograniczeniem ich dostępności. W konsekwencji codzienna trasa wielu użytkowników przestrzeni miejskiej zostaje wydłużona i jest znacząco trudniejsza do pokonania. Jak podaje Leszek Hardek [2015], z badań socjologicznych wynika, że

[...] osiedla grodzone niszczą więzi międzyludzkie. Ich mieszkańcy izolują się od siebie, nie ma żadnych relacji sąsiedzkich. A jeśli już występują, przyjmują jedynie wymiar formalny lub grzecznościowy. Ciekawym spostrzeżeniem socjologów jest też fakt, że mieszkańcy osiedli zamkniętych nie wykazują przywiązania do miejsca zamieszkania, nie identyfikują się z nim. Przywiązują się raczej do swojego mieszkania, domu, a nie do dzielnicy.

Rola administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania gettoizacji przestrzeni miejskiej

Negatywne konsekwencje gromadzenia osiedli miejskich skłaniają przedstawicieli władz lokalnych do podejmowania działań w ramach prowadzonych polityk publicznych mających na celu przemyślane kształtowanie przestrzeni, zapobiegające temu zjawisku lub niwelujące jego skutki. Niemniej jednak ten nowy sposób działania, tzw. inteligentny urbanizm w XXI wieku, nadal napotyka bariery prawne i polityczne, gdyż nie zawsze tego rodzaju inicjatywy pokrywają się z wymaganiami administracyjnymi, politycznymi czy prawnymi [March, Ribera-Fumaz, 2016: 826]. Stąd też w prowadzeniu polityki publicznej w zakresie kształtowania przestrzeni miejskiej tak istotną rolę odgrywa partycypacja i upodmiotowienie wszystkich grup interesu. Jak podaje Stephen M. Wheeler,

[...] instytucje sektora publicznego w poszczególnych państwach świata działają wspólnie z deweloperami, organizacjami działającymi na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, lokalnymi mieszkańcami, w przedmiocie podjęcia inicjatyw mających na celu kształtowanie krajobrazu miejskiego w przyszłości [...]. Wyzwaniem dla rządów poszczególnych państw jest stworzenie odpowiednich narzędzi nadzoru nad działaniami związanymi z kształtowaniem zrównoważonej zabudowy w ramach przestrzeni miejskich [Wheeler, 2015: 188]¹.

Mowa tu o swoistych ramach ich funkcjonowania, wyznaczających normy, kierunek i zasięg polityk publicznych samorządów lokalnych w omawianej materii. To administracja rządowa ustanawia szerokie standardy dotyczące m.in. dostępności ulic, gruntów, gęstości zabudowy, dostępu do terenów rekreacyjnych, infrastruktury itp., a zadaniem samorządu jest ich wdrażanie przez dopasowanie do lokalnych warunków.

Uchwały krajobrazowe jako akty prawa lokalnego mające przeciwdziałać gettoizacji

Aktywność administracji publicznej szczebla lokalnego w naszym kraju związana z przeciwdziałaniem gettoizacji przestrzeni miejskiej zdecydowanie wzrosła w ciągu ostatnich lat. Coraz więcej samorządów decyduje się uchylać i wprowadzać w życie tzw. uchwały krajobrazowe.

Prawo do przygotowania uchwał dała tzw. ustawa krajobrazowa, obowiązująca od 11 września 2015 roku [Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, Dz.U.

¹ Przekład własny.

z 2015 r. poz. 774). Na jej podstawie rady gmin mogą określić w formie uchwał, gdzie i jakie ogrodzenia, reklamy i obiekty małej architektury można umieszczać, jakie mają mieć gabaryty, kolorystykę, formę oraz z jakich materiałów budowlanych mogą być wykonywane. Obecnie prace nad wprowadzeniem w życie uchwał krajobrazowych trwają m.in. w Warszawie, Krakowie, Wrocławiu, Łodzi, Szczecinie i w Trójmieście. Są na różnym etapie zaawansowania. W większości tych miast obecnie prowadzone są konsultacje projektów uchwał z interesariuszami.

Koordinacja prac na różnych szczeblach może pomóc rozpoznać motywy, jakimi kierują się interesariusze oraz w konsekwencji zlikwidować niechciane elementy krajobrazu, zachęcając jednocześnie do zmiany myślenia na rzecz kształtowania bardziej zrównoważonego krajobrazu [Wheeler, 2015: 188].

W wypadku Warszawy najistotniejsze założenia uchwały krajobrazowej zdefiniowano następująco:

[...] uchwała krajobrazowa wytyczać powinna prawidłowe i długoterminowe standardy realizowania instalacji, których dotyczy, i zmierzać do gruntownej poprawy ładu przestrzennego w tym zakresie, a nie konserwacji stanu istniejącego.

Z uwagi na uwarunkowania prawne, uchwała regulować musi wszystkie trzy zagadnienia sprecyzowane w art. 37a ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. obiekty małej architektury, nośniki reklamowe (w tym szyldy) oraz ogrodzenia.

[...]

Z uwagi na odmienny charakter problematyki regulowanej w każdym rozdziale, każdy z nich wyznaczać będzie odrębnie termin ewentualnego dostosowania istniejących instalacji do nowych przepisów.

Za istotną wartość uznano solidarne podniesienie jakości przestrzeni publicznej na całym obszarze m.st. Warszawy, w związku z czym stosunkowo niewielki nacisk w uchwale położony zostanie na tworzenie stref miasta o diametralnie różnych regulacjach; nie wyklucza to specjalnej ochrony obszarów szczególnie cennych, np. terenów zieleni [Uchwała nr XVII/365/2015 z 17 września 2015 r. Rada m.st. Warszawy...].

W części dotyczącej ogrodzeń, zapisano, że:

Ogrodzenia pełnią w przestrzeni miasta bardzo różnorodne role funkcjonalne i przestrzenne, w zależności od typologii i lokalizacji, w związku z czym nie jest w praktyce możliwe proste uregulowanie tego zagadnienia za pomocą prostych, powszechnych zakazów grodzienia.

Uchwała regulować będzie kwestie ogrodzeń w trzech aspektach:

- wysokości i przezierności (ażurowości),
- stosowanych materiałów,
- możliwości sytuowania,

Maksymalna wysokość i minimalny stopień przezierności [...] ogrodzeń regulowany będzie we wzajemnej proporcji [...] i w zależności od funkcji grodzzonego terenu [...].

Ograniczone zostanie stosowanie od strony przestrzeni publicznych niektórych materiałów (np. grube prefabrykaty betonowe, blacha fałdowa), przy czym katalog tego typu wyłączeń będzie większy dla ogrodzeń znajdujących się na obszarach śródmiejskich lub wzdłuż ciągów o charakterze reprezentacyjnym.

Ograniczone zostanie grodzenie modernistycznej zabudowy wielorodzinnej, projektowanej jako nieogrodzona. [...]

Wykluczone zostanie przegradzanie ciągów pieszych, stanowiących istniejące powiązania pomiędzy przestrzeniami publicznymi lub wyznaczonych w planach miejscowych.

Uchwała nie będzie obejmować parametrów technicznych ogrodzeń, które wymagane są przepisami odrębnymi [Uchwała nr XVII/365/2015 z 17 września 2015 r. Rada m.st. Warszawy...].

Warto przy tym zwrócić uwagę na kompleksowość i szczegółowość proponowanych regulacji, których oddziaływanie będzie miało zapewne bardzo istotny wpływ na wizerunek przestrzeni miejskiej, ale jednocześnie znacznie ograniczy prawo właścicieli i deweloperów do swobodnego korzystania z własności i praw pochodnych.

W wypadku Krakowa trwają obecnie szeroko zakrojone konsultacje społeczne nad kształtem przygotowanej w kwietniu 2016 roku koncepcji uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie Zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.

Twórcy uchwały stawiają sobie za cel:

- ustalenie zasad i warunków sytuowania na terenie Gminy Miejskiej Kraków obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane;
- ochrona istniejącej struktury społecznej i przestrzennej, tradycji miejsca, lokalnej kultury, istniejących wartościowych obiektów i układów urbanistycznych poprzez ustalenie zasad i standardów decydujących o harmonii i porządku przestrzennym;
- ochrona cennych historycznie i kulturowo walorów widokowych miasta;
- poszanowanie dobrego sąsiedztwa rozumianego jako przeciwdziałanie degradacji przestrzeni publicznej i terenów otwartych przez urządzenia reklamowe, informacyjne, promocyjne i techniczne;
- tworzenie pozytywnych relacji między terenami publicznymi a otaczającymi je nieruchomościami prywatnymi poprzez ochronę interesu zbiorowego przed agresywnym zawłaszczaniem przestrzeni publicznej [Koncepcja uchwały Rady Miasta Krakowa..., § 3].

W celu określenia zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane ogrodzenia, teren Gminy Miejskiej Kraków podzielono na cztery strefy przestrzenne, różniąc tym samym restrykcyjność regulacji:

- I strefa przestrzenna – o przeważającej funkcji terenów mieszkaniowych jednorodzinnych [...];
- II strefa przestrzenna – o przeważającej funkcji terenów mieszkaniowych wielorodzinnych [...];
- III strefa przestrzenna – o przeważającej funkcji terenów usługowych [...];
- IV strefa przestrzenna – o przeważającej funkcji terenów zieleni [Koncepcja uchwały Rady Miasta Krakowa..., § 17].

Dla istniejących w dniu wejścia w życie uchwały ogrodzeń termin dostosowania do zasad i warunków ich sytuowania określonych w uchwale wskazuje się na 1 stycznia 2021 roku, z wyjątkiem wymienionym w § 18 ust. 2.

Kraków chce przekonać mieszkańców do zrezygnowania z grodzenia osiedli wielorodzinnych oraz terenów zielonych. Przepisy nie będą miały mocy wstecznej. Oznacza to, że nie będzie nakładania kar na tych, którzy ogrodzili swoje bloki [Krupa-Dąbrowska, 2016]. Stawia się zatem na planowanie strategiczne i wartość edukacyjny. Ma to niezwykle istotne znaczenie również w kontekście ochrony praw nabytych i zasady *lex retro non agit*.

Jeśli chodzi o regulacje dotyczące grodzenia osiedli poddane konsultacjom społecznym w Gdańsku, zakazuje się stosowania ogrodzeń z prefabrykowanych paneli betonowych i żelbetowych, blach, płyt z tworzyw sztucznych, tkanin, tekstyliów i folii oraz zawierających elementy ostre, niestanowiące integralnego elementu przęsła ogrodzenia. Dopuszcza się jedynie ogrodzenia trwale związane z gruntem (z wyłączeniem tymczasowych ogrodzeń placów budowy czy robót budowlanych). Ponadto zezwala się na sytuowanie od strony terenów publicznych wyłącznie jednego rodzaju ogrodzenia, z uwzględnieniem jednego rodzaju bram wjazdowych i furt wejściowych, dla każdego grodzonego budynku lub zespołu budynków na danej nieruchomości [Projekt Uchwały...].

Obecnie toczą się też konsultacje społeczne w sprawie kształtu uchwały krajobrazowej w Szczecinie. W części projektu dotyczącej sytuowania ogrodzeń czytamy m.in., że mają one być dostosowane do istniejącego krajobrazu i otaczającej zabudowy, z wyjątkiem:

- ogrodzeń [...] ograniczających korzystanie z ciągów pieszych i pieszo jezdnych łączących drogi publiczne lub drogę publiczną z drogą wewnętrzną,
- ogrodzeń ograniczających skuteczny dojazd pojazdów służb do posesji,
- ogrodzeń o wysokości powyżej 2,20 m, o ile przepisy odrębne nie określają innej wysokości oraz z wyłączeniem ogrodzeń boisk sportowych [Uchwała Krajobrazowa Miasta Szczecin, 2017].

O tym, jak skomplikowany i długotrwały jest to proces, świadczy choćby harmonogram przyjęty przez władze lokalne Szczecina, w którym założono, że prace rozpoczęte w 2016 roku zakończą się dopiero w roku 2024.

Ponadto władze lokalne, wdrażając uchwały krajobrazowe, napotykają często szereg problemów wynikających z zapisów prawa miejscowego oraz powszechnego stosowania decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy i zagospodarowania

terenu (dalej WZiZT), co ma bardzo negatywny wpływ na jakość przestrzeni miejskiej. Zgodnie z przepisami prawa o tym, co może powstać na danym terenie, decyduje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej MPZP). Nadal jednak występują duże opóźnienia w kwestii wdrażania tych planów (np. w Krakowie MPZP objęte jest 52,30% powierzchni miasta [Informacja Biura Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa], w Warszawie zaś jedynie 36,89% miasta [Informacja Biura Architektury i Planowania Przestrzennego m.st. Warszawy]). Jeśli teren nie jest objęty planem, inwestor może wystąpić o wydanie decyzji WZiZT, a na tej podstawie o pozwolenie na budowę. Rozwiązanie to w zamyśle ustawodawcy miało mieć charakter tymczasowy do momentu uchwalenia przez władze lokalne wszystkich MPZP. Stan ten trwa jednak od 15 lat, odkąd obowiązuje Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Szansą na uporządkowanie przestrzeni polskich miast może być tzw. Kodeks Urbanistyczno-Budowlany, w którym mają się znaleźć

[...] zapisy postulowane od lat przez środowiska samorządowe, w tym zasada, że zezwolenie budowlane musi być zgodne ze studium, tak samo, jak uchwalane MPZP. Sugerowane przez samorządowców zmiany dałyby realną możliwość uporządkowania naszych miast. Nowe przepisy procedowane są jednak bardzo powoli. Zaczęto się nimi zajmować we wrześniu 2016 roku i wciąż czekamy na finał prac legislacyjnych [Kośmider, 2018: 19–20].

Wszystkie wymienione inicjatywy zmierzają do zapewnienia zrównoważonego rozwoju miast przez przemyślaną politykę kształtowania funkcjonalności, wizerunku i estetyki przestrzeni miejskiej. Wysoka jakość kształtowanego krajobrazu sprzyja rozwojowi kultury, tworzy więzi społeczne, przynosi korzyści gospodarcze i buduje pozycję miasta [Broszura informacyjna Urzędu Miasta Krakowa...].

Z pewnością przyjęte rozwiązania przyczynią się do uporządkowania przestrzeni miejskiej oraz uczynią ją atrakcyjniejszą dla użytkowników. Jednak czy to wystarczy?

W mojej opinii problem gettoizacji przestrzeni miejskiej jest o wiele szerszy i nie da się go rozwiązać wyłącznie przez wprowadzenie w życie uchwał krajobrazowych oraz innych regulacji czy zakazów, pociągających za sobą konieczność zapewnienia sprawnego systemu egzekwowania obowiązujących przepisów. Potrzebna jest zmiana mentalności interesariuszy, sposobu ich myślenia. Niezbędna jest także świadomość wpływu tego zjawiska na wiele aspektów życia w mieście oraz zagrożeń, jakie się z nim wiążą. Przemyśłana i kompleksowa polityka publiczna rządu i władz lokalnych w zakresie kształtowania przyjaznej i atrakcyjnej przestrzeni miejskiej (obejmująca również działania edukacyjne) staje się szczególnie ważna właśnie teraz, gdy proces gettoizacji postępuje w Polsce w zastraszającym tempie.

Bibliografia

- Blandy S., Lister D., Atkinson R., Flint J. (2003), *Gated Communities: A Systematic Review of the Research Experience*, ESRC Centre for Neighbourhood Research, Bristol.
- Gąsior-Niemiec A., Glasze G., Lippok D., Pütz R., (2007), *Grodzenie miasta. Casus Warszawy*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 4(30), 5–30.
- Krupa-Dąbrowska R. (2016), *Ustawa krajobrazowa: Jak miasta będą ujarzmić reklamy*, „Rzeczpospolita”, 21.06.2016.
- Liszewski S. (1997), *Przestrzeń miejska i jej organizacja* [w:] Jackowski A. (red.), *Geografia, człowiek, gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Lewicka M., Zaborska K. (2007), *Osiedla zamknięte – czy istnieje alternatywa?*, „Kołokwia Psychologiczne”, 16, 135–152.
- Majer A. (2010), *Socjologia i przestrzeń miejska*, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa.
- March H., Ribera-Fumaz R. (2016), *Smart Contradictions: The Politics of Making Barcelona a Self-Sufficient City*, „European Urban and Regional Studies”, 23(4), 816–830.
- Owczarek D. (2011), *Zamknięte osiedla, czyli dylemat współczesnych polskich miast. Badanie porównawcze mieszkańców zamkniętych i otwartych osiedli w Warszawie*, „Przegląd Socjologiczny”, 60(2–3), 365–391.
- Pirveli M., Rykiel Z. (2007), *Getto a nowoczesność* [w:] B. Jałowicki, W. Łukowski (red.), *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej* (s. 74–77), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Raposo R. (2003), *New Landscapes: Gated Housing Estates in the Lisbon Metropolitan Area*, „Bewachte Wohnkomplexe in Europa, Geographica Helvetica. Swiss Journal of Geography”, 4, 293–301.
- Ślodziak J. (2001), *Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Szatan M. (2012), *Zanikanie przestrzeni publicznej we współczesnych miastach*, „Palimpsest. Czasopismo Socjologiczne”, 2, 91–103.
- Szczepański M.S., Ślęzak-Tazbir W. (2007), *Między lękiem a podziwem. Getta społeczne w starym regionie przemysłowym* [w:] Jałowicki B., Łukowski W. (red.), *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej* (s. 34–35), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Wheeler S.M. (2015), *Built Landscapes of Metropolitan Regions: An International Typology*, „Journal of the American Planning Association”, 81(3), 167–190.
- Wołk A. (2012), *W cieniu osiedla zamkniętego. Osiedle otwarte i postawy jego mieszkańców wobec nowego typu osadnictwa miejskiego*, „Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne”, 7, 25–46.

Źródła internetowe

- Broszura informacyjna Urzędu Miasta Krakowa w przedmiocie przyjęcia tzw. uchwały krajobrazowej*, http://www.krakow.pl/modules_d/przewodnikKraj/_file/broszura.pdf [dostęp: 1.01.2018].

- Hardek L.A. (2015), *Zamknięte osiedla, czyli gettoizacja przestrzeni miejskiej*, <http://www.fagora.pl/zamkni%C4%99te-osiedla-czyli-gettoizacja-przestrzeni-miejskiej.html> [dostęp: 1.01.2018].
- Informacja Biura Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta Krakowa*, <https://www.bip.krakow.pl> [dostęp: 7.04.2018].
- Informacja Biura Architektury i Planowania Przestrzennego m.st. Warszawy*, <http://architektura.um.warszawa.pl> [dostęp: 31.03.2018].
- Kośmider B. (2018), *Betonowanie Krakowa to dopiero się zacznie...*, „KRAKÓW.PL”, 7, 19–20.
- Tyliszczak J., Włoszczyński A.L. (2014), *Przestrzeń miejska*, <http://wizerunekmiasta.pl> [dostęp: 1.01.2018].

Akty prawne

- Karta Przestrzeni Publicznej, przyjęta przez III Kongres Urbanistyki Polskiej, Poznań, 4–5 IX 2009.
- Koncepcja uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie Zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń.
- Projekt Uchwały w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń na terenie Miasta Gdańska z 1 lutego 2017 roku.
- Uchwała Krajobrazowa Miasta Szczecin 2017.
- Uchwała nr XVII/365/2015 z 17 września 2015 r. Rada m.st. Warszawy o powierzeniu Prezydentowi Miasta przygotowania projektu uchwały krajobrazowej dla m.st. Warszawy.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. z 2015 r. poz. 774).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1073).